



Le Premier président

Paris, le - 1 AOUT 2013

66580

à

Monsieur Jean-Marc AYRAULT
Premier ministre

Objet : les terres agricoles et les conflits d'usage.

La Cour a procédé, sur le fondement de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, à un contrôle relatif aux terres agricoles et aux conflits d'usage, son objectif étant de faire un point précis sur l'ensemble des outils et dispositifs existants.

La Cour m'a demandé, en application de l'article R. 143-1 du code des juridictions financières, de porter à votre connaissance les observations suivantes, qui s'inscrivent dans plusieurs axes du programme d'action défini dans les lettres de cadrage pour la transition écologique que vous avez adressées aux membres du Gouvernement le 23 janvier 2013.

--o0o--

L'analyse de l'action publique conduite en matière d'usage des sols économe en terres agricoles et respectueux de l'environnement met en lumière que d'importantes marges de progrès existent.

Des outils de mesure encore imprécis pour des objectifs affichés insuffisamment clairs

L'enquête de la Cour a mis en évidence que, si les outils qui peuvent concourir à mesurer l'artificialisation des sols sont nombreux, ils restent cependant imprécis, malgré les efforts entrepris par les services statistiques, et ils manquent de cohérence.

Il a été également constaté qu'un délai important s'est écoulé pour l'installation effective de l'Observatoire national de la consommation des espaces agricoles (ONCEA) prévu par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMA), alors que son rôle est très attendu, notamment en termes de méthodologie.

L'Observatoire doit procéder rapidement à une analyse rigoureuse de la pertinence des données actuellement disponibles.

Il conviendrait d'ailleurs d'élargir sa mission au suivi de la consommation des espaces naturels et forestiers.

Par ailleurs, il serait utile d'établir rapidement des outils d'analyse permettant de suivre à la fois au niveau national et local l'évolution des documents d'urbanisme en matière de sols rendus constructibles.

Les objectifs affichés sur ce thème restent insuffisamment précis.

Ainsi, l'indicateur de la stratégie nationale pour la biodiversité, qui rendait compte de l'évolution de l'artificialisation des sols, a évolué dans le temps et la cible affichée initialement (maintien du niveau de 2006) était irréaliste. Depuis 2010, cet indicateur est basé sur les résultats de l'enquête annuelle Teruti-Lucas menée par le ministère de l'agriculture : or cette enquête a ses limites et elle n'a pas été conduite en 2011.

Le seul objectif clairement indiqué est la réduction de 50 % de la consommation des terres agricoles d'ici à 2020, fixé à l'occasion de la loi LMA du 27 juillet 2010 et repris dans de nombreux documents régionaux et départementaux.

L'objectif indiqué lors de la conférence sur l'environnement, le 15 septembre 2012, de freiner l'artificialisation des sols pour atteindre la stabilité à l'horizon 2025, n'est pas nécessairement compatible avec celui fixé en 2010 par la loi.

Les lettres de cadrage du 23 janvier 2013 sur la transition écologique, si elles rappellent la nécessité de réduction du rythme de cette artificialisation, ne donnent cependant pas d'indication précise, alors même qu'en septembre 2011, la Commission européenne a demandé aux États-membres l'arrêt du phénomène à l'horizon 2050.

Des dispositifs de protection à conforter

La décentralisation des compétences en matière d'urbanisme et de délivrance des permis de construire a conduit à une urbanisation croissante qui a privilégié l'habitat individuel et le développement des zones d'activités, particulièrement consommateurs d'espace.

Pourtant, les dispositifs visant l'aménagement du territoire ou la protection de certains espaces ne manquent pas, qu'il s'agisse des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), des directives régionales d'aménagement (DRA), des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) ou des zones agricoles protégées (ZAP)¹.

Ils devraient donc être davantage mobilisés pour freiner l'artificialisation des sols

L'absence d'opposabilité de ces dispositifs d'aménagement et de zonage aux documents d'urbanisme, comme les schémas de cohésion territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU), limite toutefois leur développement.

¹ Les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) ont été instaurés en 2006, les zones agricoles protégées (ZAP) l'ont été en 1999 et modifiées en 2006.

Ils ne peuvent donc pas, dans ces conditions, constituer des moyens d'accompagnement efficaces d'une politique visant à la réduction de l'artificialisation des terres.

La Cour constate ainsi que les différents dispositifs de régulation mis en place, depuis 1999, notamment les SCOT prévus par la loi n° 289 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), n'ont pas été efficaces.

La loi LMA du 27 juillet 2010 a prévu la mise en place de commissions départementales de la consommation des espaces agricoles (CDCEA).

Malgré les délais observés pour leur mise en place dans certains départements, ces commissions apparaissent comme un instrument adapté de lutte contre l'artificialisation.

Il revient cependant aux élus locaux et aux préfets de tenir compte de leurs avis.

C'est pourquoi la Cour recommande de renforcer leur pouvoir et d'élargir leur compétence aux espaces naturels et aux forêts.

De plus, il conviendrait d'encourager l'élaboration par les préfets d'une jurisprudence fondée sur le caractère irréversible de l'artificialisation des sols.

Le niveau auquel s'exerce le pouvoir de décision en matière d'urbanisme peut constituer un frein à une gestion économe des terres agricoles. Il y a autant de politiques d'urbanisme que de communes, trop souvent sans moyens techniques suffisants, et la proximité entre les élus et des électeurs, vendeurs de terres agricoles, peut influencer sur la politique d'urbanisme.

À ce titre, le transfert aux intercommunalités des pouvoirs en matière d'urbanisme et d'aménagement local, y compris en leur accordant la compétence de plein droit pour l'élaboration des documents d'urbanisme, pourrait constituer un progrès.

La Cour constate, enfin, que la lutte contre l'artificialisation des sols ne doit pas s'apprécier uniquement en termes de surfaces, mais que la qualité agronomique de la terre doit être mieux intégrée dans les décisions d'urbanisme.

En particulier, sur les terres de qualité, une politique active d'agriculture raisonnée et de proximité doit être intégrée dans les opérations d'aménagement des territoires.

Un système fiscal sur les plus-values à rendre cohérent quant aux objectifs poursuivis

Si le phénomène d'artificialisation des sols n'a entraîné une hausse importante du prix moyen des terres agricoles que dans certaines zones, les plus-values dégagées par les propriétaires de ces terres devenues constructibles peuvent être considérables, en particulier dans les zones littorales ou déjà fortement urbanisées.

La fiscalité, en sus du régime général des plus-values, repose actuellement sur deux taxes spécifiques sur les terrains nus rendus constructibles.

La taxe « 1605 nonies du CGI » est perçue depuis 2010 sur tout le territoire et alimente un Fonds d'aide aux jeunes agriculteurs et à l'innovation. Elle ne rapporte que 10 M€ sur les 40 M€ escomptés initialement.

La taxe « 1529 du CGI », quant à elle, n'est perçue que sur décision des collectivités responsables de l'urbanisme ; 6 000 communes et établissements publics à caractère industriel (ÉPCI) l'ont instituée depuis 2007. Les recettes n'en sont cependant pas connues.

Cette double taxation juxtapose des objectifs quelque peu contradictoires.

En effet, il s'agit de contribuer à la lutte contre l'artificialisation des terres agricoles, pour la première et de participer localement à des dépenses d'équipement des collectivités locales alors que des taxes spécifiques existent en ce domaine, pour la seconde.

La Cour recommande une remise à plat de ce double dispositif, en ne retenant que l'objectif de lutte contre l'artificialisation.

De plus, l'effet dissuasif de la seule taxe « 1605 nonies du CGI », qui devrait subsister, pourrait être renforcé par une modification des taux et par la suppression de l'abattement de 15 000 €, qui permet d'y échapper par le biais des reventes de parts sociales de sociétés.

La recette attendue serait de l'ordre de 20 M€, maximum prévu par la loi de finances 2013. Une telle mesure pourrait d'ailleurs s'inscrire dans le cadre de la feuille de route pour la transition écologique au titre d'une fiscalité plus écologique.

En définitive, la Cour formule les principales recommandations ci-après pour un meilleur usage des terres agricoles :

1. élargir la mission de l'Observatoire national de la consommation des espaces agricoles (ONCEA) et des commissions départementales de la consommation des espaces agricoles (CDCEA) au suivi de la consommation des espaces naturels et forestiers ;
2. produire à moyen terme une synthèse statistique de référence à partir des enquêtes statistiques et des données administratives disponibles portée par un service statistique public, comme le recommande le Conseil national de l'information statistique (CNIS) ;
3. rendre cohérents les objectifs cibles présentés dans les stratégies et documents ministériels concernant l'artificialisation des sols ;
4. favoriser les transferts aux intercommunalités des pouvoirs en matière d'urbanisme et d'aménagement local, y compris en leur accordant la compétence de plein droit en matière d'élaboration des plans d'urbanisme ou pour la mise en œuvre des dispositifs de protection, ce qui en simplifierait le suivi ;
5. renforcer le rôle de chef de file de la collectivité régionale en matière d'aménagement des territoires et d'environnement :
 - veiller à l'élaboration des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) et à la prise en compte d'une gestion économe des espaces agricoles et naturels ;
 - mettre en place des directives régionales d'aménagement (DRA).
- 6 mettre en cohérence le dispositif fiscal actuel, qui fait coexister la taxe « 1529 CGI » et la taxe « 1605 nonies CGI », avec l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols, en ne conservant que cette dernière.


--o0o--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, deux mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Il sera accompagné de votre réponse dématérialisée², sous votre signature personnelle exclusivement, si celle-ci est parvenue dans ce délai. À défaut, votre réponse sera transmise au Parlement dès réception par la Cour.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes pourra mettre en ligne sur son site internet le texte du présent référé, accompagné de votre réponse.


Didier MIGAUD

² À l'adresse électronique greffepresidence@ccomptes.fr sous deux formats : PDF comprenant la signature et Word.